

オランダの政治経済と都市政策

第一部「オランダの政治経済」

はしがき：日本とオランダ

1. 「オランダの奇跡」
2. 蘇った協調主義：1980年代の労使関係
3. 弛んだ協調主義：1990年代の社会保障制度の見直し
4. 途半ばの協調主義：1990年代後半の雇用促進政策
5. オランダの経験から学ぶこと

あとがき

柴田徳衛*
花輪宗命**

要 約

鎖国当時西欧先進文化への唯一の窓口だったオランダは、日本と400年の交流の歴史があるが、今日でもオランダの政治経済及び都市政策上の取り組みから我々が学ぶことは多い。このうち本稿では、先ず政治経済の面で近年オランダが辿った危機克服の軌跡を紹介する。

第二次世界大戦後豊かな福祉国家を築いたオランダは、1980年代前半、戦後最大の不況に見舞われ、大量の失業が発生し、進んだ福祉制度も行き詰まった。しかしその後の15年間、民間労・使及び政府の三者が「協調」して一連の改革を進め、1990年代後半には失業率をヨーロッパ先進国中最も低い水準に下げ、経済状況が大幅に好転した。このように国民経済を構成する様々な当事者が、労働政策形成や社会保障制度の見直しに新たな協調主義の形で参画して改革を進め、雇用率や国際競争力を高めた実績は「オランダの奇跡」と呼ばれ、先進諸国の関心と称賛の的となっている。

オランダでは、1950年代から1960年代にかけて労使協調の賃金決定方式が続いていた。1970年代からの不況を機に停滞と膠着状態に陥り、そこからの脱却を模索する中で労働組合側が自発的に賃金制約の緩和に踏み込んだ。これを境に使用者側の投資余力とワークシェアリングによる雇用機会の創出が可能になった。

協調主義を無節操に進めた結果、既得権益に安住する一部の人々のモラルハザードなどのため破綻の危機に瀕していた福祉・社会保障制度については、この制度の運用を民間労使任せにしていた方式を改めて政府は公的管理と監視を拡充し、勤労者福祉の基本である働き口の確保を優先するとともに受身的な福祉・社会保障の救済を必要最小限に抑える方

*東京都立大学都市研究所客員研究教授

**東京都衛生局参事

針に合意して建て直しに成功した。

労使で合意した賃金決定を追認するだけで目的の大半を達し、主として労働弱者救済を中心に展開してきた政府は労働政策については、積極的な雇用促進策に取り組む方向に舵をとり、失業率を低く抑えるのに成功している。

オランダの経験をそのまま模倣することはできまいが、社会経済環境の変化に対応する様々な制度改革を進めるに際し、民間労使や政府が協調して合意形成を進めたプロセスは大いに参考とすべきであろう。

はしがき：日本とオランダ

(1) その歴史

オランダ船リーフデ号が、初めて日本（豊後の国）に漂着したのは1600年即ち徳川家康が関が原で勝利し、天下を制覇し始める時であった。ポルトガルがこれは海賊船だと中傷したのに、家康は同船を厚遇して浦賀に回航させ、乗組員のヤン・ヨーステンを外交の顧問とし、屋敷を与えた（その名をとったのが今東京の八重洲）。ちょうどこの頃オランダはスペインの圧政から逃れ、自由・独立を得た時であり、東インド会社を通してアジアへの発展を図ろうとしていた。

徳川幕府は、1639年に世界でも珍しい鎖国政策をとったが、オランダは例外とし、長崎出島のオランダ商館は先進ヨーロッパに開かれた日本唯一の窓となった。そして、一種の呪いに近い無力の漢方医に対し、シーボルトやボンベといった人々は先進医学を伝え、高野長英、伊東玄朴、松本良順、長与専斎といった日本のリーダーを育てた。シーボルトは1823年から、ボンベは同57年から、それぞれ滞在期間が僅か5年ほどだったが、この間本国オランダではまさに絵画のレンブラント、哲学のスピノザといった高い文化活動を示していたのである。

そして、単に医学のみならず、広く蘭学を通じて日本の文化・思想に大きな影響を与えた。例えば、ボンベの助言で建てられた日本で最初の病院「養生所」は、単にコレラ予防の医学を伝えたに止まらず、ボンベ自身は何気なく当然のしきたりを行ったつもりだったろうが、当時の日本に驚くべきことをもたらした。診察を先着順に行ったの

である。小作人のせがれが、格式高い武士より列の先に立ったわけであり、封建制下に民主主義のまばゆい光が一瞬輝いたのである。高野長英が1845年に放火脱獄して、幕府の全国指名手配のなか5年間余も地下の逃亡生活を続け捕吏を前に自殺したのは、ただ医学を広めたいからだけでなく、新しい時代の思想を広めそれに殉じる情熱に燃えたからであろう。蘭学という言葉が、オランダの医学から広く近代民主主義を象徴する言葉だったのである。

明治維新を前後して、産業革命から七つの海制覇へと英国の興隆が始まったため、蘭学は英米学へと移ったが、その後もオランダの国際的発展はめざましい。特に最近では、本文で紹介するように経済の奇跡的發展をみ、EU統合や環境保護特に地球温暖化防止に大きな活動をしている。

(2) 国 勢

オランダの国土面積は、日本の九州全土或いは北海道の半分より一割ほど大きい（そこに1,581万人と北海道の3倍近くの人（人口密度1km²当たり2,524人）が住んでいる。しかし、国土に日本のような山岳はなく、極めて平坦で、その平均高度は海拔10mほどである。フランス語でオランダの国名をles Pays-Bas（低い国）と呼ぶように、13世紀頃より干拓を進め、国土の4分の1は海面より低く、堤防延長は2,400kmに及ぶ。そして都市人口の比は、89%と日本の76%より高い。可耕作面積は27%（日本は11%）で、花の栽培は世界的であり、アムステルダムに近いアースメール市場の規模と近代性は驚く程である。その他農業・酪農もチーズを始め、養鶏、養豚等も盛んである。

北海に面し、漁獲量も年間45万トン（1997年）に及ぶ。上記年度の一人当たり国内総生産は22,000ドル（日本は24,500ドル）と高い。

人口の年齢別構成比は、年少人口（15歳以下）18.3%、高齢者人口（65歳以上）13.6%で、日本の各15.0%、16.5%で日本ほど高齢化は進まず、教育水準も高い。国際会議が終わり、フランス語の人と柴田が二人でアムステルダム郊外を歩き、通りがかりの小さなレストランに入ると、7歳くらいの子供が出てきた。その子が綺麗なフランス語で対応し、柴田には全く自由に英語で対応するので、母国語の外に二カ国語もできるのかと私がびっくりしたら、その子供に「こんな簡単なことができない人間がいるのか」と私以上にびっくりした顔をされた。確かに土産物屋に入ると、五カ国語くらい話すし、時にはともかく通用する日本語まで入れ七カ国語まで使う例もあった（統計資料は主にThe World Almanac 2000による）。

なお、第一部「オランダの政治経済」を本号に掲載し、後の号に第二部「オランダの都市政策」を続ける予定である。第一部は主にJ. Visser & A. Hemerijck 共著の“A Dutch Miracle” Amsterdam University Press, 1997や巻末参考文献などの資料を参考に日本に関心のもてそうな箇所を中心に紹介する。全体を通ずるキーワードは、コーポラティズム（corporatism）であり、その意味は「企業（その大部分は私的所有のまま）や労働組合の参加協力を求めながら、政策の決定を進める」となるが、本文では便宜上簡易用語として「協調」あるいは「協調主義」とした。

1. 「オランダの奇跡」

1981～83年にかけてオランダの経済は戦後最大の不況に見舞われ、国際水準に照らしても極めて深刻な停滞状況にあった。国民所得も四半期が8回も連続で低下し続け、純投資率も、不況であったオイルショック後の4.6%よりも下がり続けたが、その後も2%の水準にまで落ち込んだ。多くの企業は過剰設備を抱え、赤字に転落し、製造業の25社に1社は倒産に追いやられた。この3年間に製造業を中心に30万人の職が奪われ、その後も毎月1万人づつ失業が増え続けた。その結果、1984年には80万人、すなわち労働者数の14%という記録的失業を抱え、先進資本主義国中では最悪の状況を示すに至った。労働組合員も17%が脱退し、残った組合員の4人に1人は失業状態であった。有業労働者の平均可処分所得も3年連続で10%づつ下がり続け、購買力の低下は、不景気に更に追い打ちをかける展開となった。この結果、経済学の教科書に「オランダ病」という言葉まで現れた。

しかし、その後の15年間に、民間労使及び政府が協調して一連の改革を進め、多くの雇用機会が創出された結果、1990年代後半には失業率が6%台というヨーロッパ先進国中でも最もに低い水準に下がり、経済状況が大幅に好転した（表1参照）。

このように、国民経済を構成する様々な当事者が制度改革や政策形成に参画し、お互いが納得づくで社会的合意を形成し、社会保障制度や労働政策の改革を進め、雇用率や国際競争力を高めた実

表1 1991年～1996年におけるオランダとヨーロッパ共同体の経済実績比較

	オランダ	ヨーロッパ共同体
GDP	2. 2 %	1. 5 %
民間消費	2. 3 %	1. 5 %
投資	1. 3 %	- 0. 2 %
雇用	1. 5 %	- 0. 5 %
失業率	6. 2 %	11. 1 %
雇用量／人口比	64. 2 %	60. 6 %

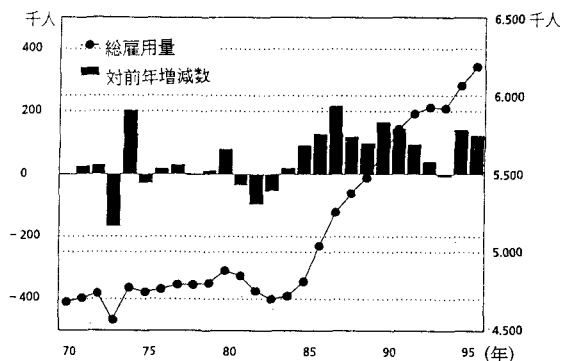


図1 1970年～1996年における雇用量の伸び

績は、今度は「オランダの奇跡」と呼ばれ、先進諸国の関心と称賛的となっている。

他の多くの先進諸国と同様、オランダも、大きな変化を見せる国際競争市場への適応、産業構造の変化、人口の高齢化や平均寿命の伸びに伴う医療費や健康リスクの増高、家族形態や個々人のライフスタイルの変化等の諸問題に直面していた。しかし、ヨーロッパ先進諸国が築き上げて来た福祉国家の仕組みを変革することは極めて難しい課題であった。オランダが、その複雑で極めて困難な課題を解きほぐし、曲がりなりにも膠着状態を脱することに成功したのは、関係者が協調して制度改革や様々な政策のアイデアにたどり着いたこともあるが、模索の過程でオランダ国内の力関

係に微妙な変化が生じていった側面もある。これら諸要素が絡み合った道筋の解明は、後述するところに委ねよう。

「オランダの奇跡」の背景には、1983年以来現在に至るまでの雇用の伸びが平均1.6%というめざましい実績を記した「雇用の奇跡」がある（図1参照）。

この実績は、ヨーロッパ共同体の平均値の約4倍であり、好景気に沸くアメリカの水準に匹敵するものである。しかも、雇用の伸びとともに所得格差が広がったアメリカの場合と異なり、高い伸び率にしては、所得の不平等の広がりや、ドイツ及びスカンジナビア諸国とイギリス及びアメリカとの中間レベルに止まっているのが特徴となっている（表2参照）。

しかし、このようにして創出された雇用機会はパートタイムの仕事が多く、不定期で就労時間も限られており、将来展望が保障されている訳ではないが、事態の改善に役立っている。

また、こうした新規の仕事に就いたのは圧倒的に女性労働力で、その反面（法定定年年齢以下である）55歳～64歳層の男性の就業率は、未だヨーロッパでは低い水準に止まっていることを見逃してはならない（表3参照）。

表2 オランダ、EU及び特定のOECD加盟国における雇用量の伸び

	1983-93	1994	1995	1996	1997
オランダ	1.8	0.8	2.4	1.9	2.0
EU	0.4	-0.7	0.5	0.1	0.4
ベルギー	0.5	-0.7	0.3	0.1	0.5
ドイツ*	0.7	-1.8	-0.3	-1.2	-0.9
フランス	0.1	-0.4	0.9	-0.2	0.2
デンマーク	0.2	1.2	1.6	1.0	1.3
スウェーデン	-0.6	-0.7	1.6	-0.6	-0.4
イギリス	0.6	1.2	0.8	0.5	1.3
アメリカ	1.8	3.2	1.5	1.4	2.3

*1993年までは西ドイツのみ

表3 オランダ、EU及び特定のOECD加盟国における男女別対人口雇用率

	[男性]			[女性]		
	1983	1990	1996	1983	1990	1996
オランダ	69.1	76.2	76.6	34.7	47.0	55.0
EU	75.8	74.2	69.8	42.9	46.7	48.4
ベルギー	70.4	67.3	67.3	36.6	41.0	45.8
ドイツ	76.6	76.4	73.4	47.8	52.8	54.3
フランス	74.4	70.4	76.2	49.7	50.6	52.1
デンマーク	78.4	82.5	81.4	65.2	71.5	67.8
スウェーデン	84.7	86.9	74.7	75.5	81.1	70.6
アメリカ	10.8	10.1	10.9	28.1	25.2	26.9

更に、少数民族や非熟練労働者の雇用についても、必ずしも理想的な状態にある訳ではない。それでも若年層の失業率はここ20年ではじめて5.5%という低水準に下げている。このようにオランダの成功は決して完全無欠のものではない。「雇用の奇跡」も一歩踏み込んで中身を見れば、相対的にうまくいっているものと、未だ改善の余地のあるものとがある（図2参照）。

しかし、我々が着目すべきは、結果としての成功ではなく、たとえ相対的であれオランダが今日の成功に到達するまでに辿って来た道のりなのである。

ヨーロッパの他の福祉国家と同じように福祉国家としてきたオランダも、今、それが成立してきた基盤に対し、根本的な前提の変化にさらされて

いる。フォード自動車の大量生産工場制を前提として福祉国家が作られてきたわけであるが、今、その前提には5つの構造的チャレンジが迫っている。それは、①国際的競争力の強化、②国内経済改革のもつ役割の変化、③勤労ないし労働の内容や役割の変化、④少子高齢化による年齢構成の変化、そして⑤家族関係の変化である。これらの要因が、今、先進福祉国家に全く新しい衝撃を与えている。

従来、そうした福祉行政を成立させた前提は、フォード的大量生産体制、安定した雇用関係、家計を支える男性を前提とする完全雇用体制、そして伝統的家族制度であった。こうした前提の上に福祉国家体制が作られ、その上に政治体制ものってきた。戦後のそうした体制や制度の具体的な形として、公的な住宅、医療、教育、福祉、社会保障などの制度が作られてきた。こうした個々の制度が一度作られると、それぞれに利益集団が形成され、既得権益に安住し、体制全体を変革しようとしても強烈的な抵抗をするようになる。それぞれの利益集団が半自動的に拡大しその力を強める。その結果「労働はしないが福祉は得ようとする」傾向が強まる。

このようなオランダを巡る内外の社会経済環境の変化がもたらした様々な問題に対し、民間労使及び政府が協調し、何段階かにわたり既存の仕組

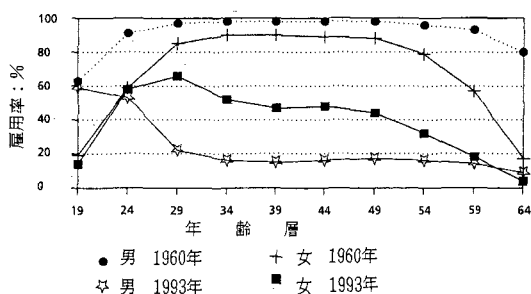


図2 オランダの1960年及び1993年における性別・年齢別の雇用率（原典による）

みや制度を見直す作業を積み重ねてきた結果、今日の「オランダの奇跡」が現出した。以上のような政治経済体制に対する研究、特に政策形成過程に対する研究を深めなければならない。オランダの経験と実績はそのためにより恰好の素材を提供してくれるものと思われる。

2. 蘇った協調主義：1980年代の労使関係 —賃金抑制緩和(wage moderation) への発想転換

「オランダの奇跡」の第1幕は、1980年代に起こった賃金決定方式の変革であった。

1982年11月24日、ハーグの近くの住宅地ワセナールで、オランダ労働組合中央本部のトップW. コック氏と、オランダ経団連のトップC. ファン・フェーン氏とルート・ループス首相が、「雇用政策に関する中央勧告」に合意した。後に「ワセナール協定」（あるいはワッセナー合意）と呼ばれるこの合意は、今から思えばオランダに今日の成功をもたらした一連の改革の幕開けであった。それまでの中央集団交渉方式が行き詰まり、不況と失業の暗い影に覆われていた1970年代の賃金決定プロセスでは、政府が賃上げに一定の制約を加えたりこれを凍結する形が押しつけられてきた。しかし、「ワセナール協定」はこうした一方的な関係に終止符を打ち、労使双方が納得し、責任をもてるような賃金決定方式を採用することに合意した。政府もこれを公的に認知し、社会保障の改善に乗出した。

この協定の重要なポイントは、先ず労働組合側が、投資と雇用創出を促すため、敢えて賃金抑制の緩和を呑むという戦略をとり、また、労働時間を週40時間以下に短縮することによって、使用者側の投資余力とワークシェアリングによる雇用機会の創出が可能になったことであった。

もう一つの重要な変革のポイントは、この協定を境にそれまでの労使中央団体の協議のような手間と時間のかかる形態をやめ、交渉の分権化を進めるとともに、相互の連携を密にする形態に変えたことである。結果的にはこれが大いに功を奏した。それにより交渉において妥結の意思決定がよ

り柔軟で機動的に行えるようになり、団体の蔭に隠れて弾力的な妥結に反対してきた構成員は、自ら表に出て反対の論陣をはらなければならない、一部の反対論で全体の足を引っ張ることができなくなったのである。こうして「ワセナール協定」以降のオランダでは、78にも及ぶ賃金決定のガイドラインや様々な調査報告・勧告等が生まれ、また若年労働者の雇用確保、パートタイム労働者の労働基本権の保障、少数民族の雇用確保など様々な個別の労働問題に関し、個々の職場で交渉と合意が成立するようになった。

1950年代から1960年代にかけて続いた中央での統一的な賃金決定方式が1970年代に停滞と膠着状態に陥り、そこからの脱却を模索する中で労働組合側が自発的に賃金制約（抑制）の緩和に踏み込むまでの道のりは、決して直線的なものではなかった。

オランダの労働組合は、1996年時点で190万人の組合員を組織化しているが、このうち63%はオランダ労働組合連合（FNV）、18%はキリスト教国民労働組合連合（CNV）、残る9%が事務職・上級職連盟（VHP）という内訳になっている。この外、政府系の職員の組合もあるが、これは別枠となっている。オランダには、1927年の集団協定法という法律があり、組合との妥結案に署名した雇用者側は、非組合員や他の組合のメンバーであっても同様の立場にいる労働者全員に、妥結した条件を適用しなければならないと規定されている。これによって、組合への参加如何にかかわらず、労使交渉の成果が全労働者に及ぶことが保障され、組合側の分断が回避されるようになっていた。他方、その見返りに労働組合側もストを行わないとするいわゆる「平和条項」を盛り込んでいることも多かった。このようにして、傘下に伝統や宗教やイデオロギーの異なる単組を擁してはいるが、ブルーカラーとホワイトカラーの大半を組織化しているFNVとCNVが経営者側と交渉し、その成果が全労働者に及ぶという仕組みができていた。

しかし、労働組合の組織率は、1955年頃の4割をピークに徐々に下がり始め、80年代後半には遂

に25%のレベルまで落ち込んでいった。しかし、このことで労働組合の必要性に対する認識が低下したわけではない。事実その後、スエーデンやデンマーク等の水準には程遠いものの、女性労働者の組合加入も増えて、現在では3割程度に回復している。このような動きの中で、労働組合の性格も家計を主として支える男性労働者を中心としたものから、女性やパートタイム或いは非固定的な勤務形態の労働者の立場も代弁するものに変化していったのである（図3参照）。

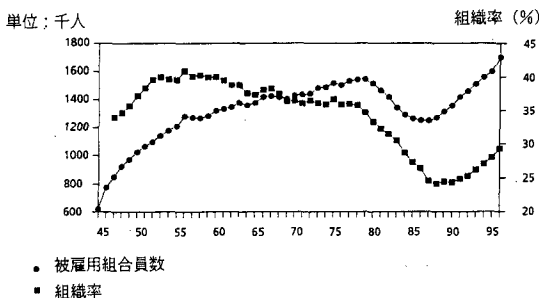


図3 1950年～1996年における労働組合の組織率及び被雇用組合員の推移

これに対し、経営者側はより結束が固く、民間部門の経営者の6～7割が経営者団体に属しており、ドイツ、ベルギー或いはスカンジナビア諸国と並ぶレベルとなっている。特に多国籍企業や外国系企業を含む大企業の場合は、殆ど全部が経営者団体に属している。この結果、経営者側は一枚岩に近い形で労働組合側に対することができ、労使交渉等での消耗を回避し、また、経営者側の立場がより強く主張できるようになっている。

先の集団協定法は、その後非組合委員への適用範囲が更に拡張されるように改定された。その結果、労使交渉は言わば中央のトップ同士の折衝で決着するようになり、労使間の平和的な関係が続くことになった。この形は、前述のように、経営者側にとっては労使交渉等での消耗を避けられたという意味で好都合であったし、労働組合側にとっても経営者側からの組合分断による最低賃金引き下げ攻勢を阻止できるメリットがあった。しか

しその反面、組合運動の成果へのフリーライダーを許すことになったため、組織率の低下に歯止めがかけられないというジレンマに陥った。

オランダの賃金決定システムの特徴として、労使間に立って適正な賃金水準の決定を調整する機関があることに触れねばならない。その第1は、1945年に設立された民間機関である労働機構（STAR）である。STARの賃金委員会は、賃金設定に関する労使間の調整に多大な影響力を及ぼしてきた。このほか1950年に社会経済審議会（SER）が設立されたが、これは労使双方の代表と政府が指名する経済学者等の学識経験者の3者で構成する機関である。SERの主たる機能は、適正な賃金水準について政府に勧告することであった。しかし、1950年～1960年にかけての経済環境の悪化に伴い、労使の一致点が見出しにくくなったため、賃金政策及び福祉政策の推進に有効に機能したSERも、1960年代後半から1970年代にかけて、政府の政策に反映されるような勧告がなかなかまとめられないようになり、その影響力は徐々に低下していった。

以上述べてきた労使及び第3者調整機関が関与しながら、戦後期のオランダの賃金及び勤労者福祉政策がどのように変遷してきたかを概括すると次のようになる。

まず、戦後の復興期には、マーシャル・プランによるアメリカの援助を受け、結束の固い経営者側の意向が反映された比較的低賃金で輸出指向の製造業などが伸び、オランダ経済は急速に回復していった。労働者側にとってはこの頃はまだ男性中心の労働市場であったが、完全雇用に近い状態であったため、特に不満が噴出するような状態ではなかった。しかし、経済水準の向上に伴いドイツやベルギーなど近隣諸国の水準と比較してオランダの賃金が低かったことから、STARやSER等の第3者機関の勧告もあり、賃金水準が徐々に引き上げられるとともに、各種の社会保障政策も導入されるようになっていった。更に、1967年にフィリップス社で導入された物価上昇を自動的に賃上げにスライドする方式も普及し、中央団体交渉にも反映されるようになっていった。この結果、

企業の純所得に占める労働分配率は7割以下から上昇し続け、1970年には8割に近づき、1973年には83%にまで達した。こうしてオランダは、1970年までに高賃金かつ世界で最も豊かな国になっていったのである。

しかし、1973年の石油危機は、この繁栄に冷水を浴びせるきっかけとなった。オランダ政府はこの危機を乗り切るため、賃金、物価及びエネルギー資源に対し、強い統制をかけるようになった。1974年には、扶養家族を持たない労働者には扶養家族のある労働者の7割の水準を法定最低賃金とし、これを絶対的なソーシャル・ミニマムとしてすべての労働者にこの最低水準を保障する制度を導入した。しかし、こうした賃金制約は、企業側の経済余力を圧迫し、国際経済市場での競争力を著しく低下させたのみならず、賃金交渉に入る前に賃金水準の75%が最初から決まってしまう、交渉や協議の余地が著しく狭められてしまった。こうして、1976年から1982年にかけて、それまで比較的順調に機能してきた賃金や労働条件等の中央決定方式は、完全な手詰まり状態に陥ってしまった。

さらに1979年の石油危機は、前回の1973年の石油危機をさらに上回る影響をもたらし、オランダ経済は深刻な不況に陥っていった。OECDは、1976年オランダに関する報告書を発表し、1973年の石油危機以来失業率が従前の予想以上に悪化していることを指摘し、その原因は高度に発達し過ぎた福祉と所得保障制度にあるとした。不況と失業の悪循環が進み、特に失業の増加は最も重大な社会問題としてオランダ全土を覆う深刻な状態に発展していった。

他方、賃金制約を固定したまま失業手当を含む社会保障政策を維持し続けたため、オランダの国家財政も急速に悪化していった。財政の欠損を長期の公債発行で穴埋めするうちに、1977年から1981年にかけてのファン・アクト内閣では、赤字と利払い分が予算の4～8%を占め、1982年にはそれが10.2%にまで達した。失業率の低下に有効な手段も打てないまま、中央からの賃金制約を継続することは、事態をますます悪化させることが明らかとなってきた。

このような経緯を辿った末、先に述べた1982年の「ワセナール協定」が結ばれたのである。第3者調整機関の勧告を参考に、労使のトップが中央で賃金や勤労者福祉制度に合意し、これを政府が言わばオランダ全土で統一的に適用する制約方式を続ける限り、企業は国際競争を勝ち抜く体力を蓄えることができず、それを雇用を減らすことで凌ごうとするため、労働者側にしてみれば賃金や雇用条件どころか雇用機会そのものが確保されないことになった。更には政府の財政赤字も増え続けて失業者の救済もままならない様相を呈してきた。このことを踏まえ、労働組合側は、それまで自らの利益を守る役割を果たしてきた賃金制約の緩和を容認したのであった。

この動きと呼応するように、1982年が政治的にも転換点となった。1981年の選挙を経て成立したキリスト教民主党と自由党の連立内閣は次の三つの戦略目標を掲げて改革に乗り出した。①思い切った財政改革を断行して財政赤字を解消するとともに、利率とインフレ率を引き下げること、②賃金コストを引き下げ、産業構造を再編し、規制緩和を導入して企業の利潤率を向上させること、そして③失業問題を解消するために企業側に追加の負担を増やさない形でワークシェアリングを進めることであった。

1982年12月12日、オランダ議会はいわゆる「雨傘法(umbrella law)」と呼ばれる特別立法を成立させ、「ワセナール協定」に基づく雇用機会の再配分と労働時間の短縮を進めるため、従来の賃金決定上の合意を解消し、物価スライド制を凍結する道も開いた。これが適用された結果、1985年には生活費条項が事実上廃止され、労働協約上完全な形で物価スライド制が残された例は1割以下となり、実質賃金は9%下落した。企業の純所得に占める労働分配率は、1982年の89%から1985年の83.5%にまで落ちた。賃金削減の代償として企業は労働時間の短縮を容認し、また、政府は減税及び公共料金の値下げに踏み切った。

一方、産業構造も輸出指向の製造物生産中心の経済から、生産性は低い雇用創出につながるサービス経済への移行が進められた。この結果、特

にサービス部門で国内雇用機会が創出され、パートタイムを中心に雇用は順調に伸びている。新たに増えた雇用口には女性労働力が大量に参入し、また家計を支える男性達が中高年化するなかで、柔軟性と技術力を備えた若年労働者に雇用の重点が移行している。中高年労働者の雇用情勢は相変わらず厳しいが、新規に労働市場に参入してきた女性や若年労働者が、パートタイムや不規則な仕事であれ就労できたことで、失業率は大幅に改善されていった。

就労人口が増えた結果、政府にとっては税源が広がり、失業対策などの労働者福祉施策の需要が減ったため財政は好転してきている。就労人口の増加は、国民の購買力の増加をもたらし、国内需要が刺激されて経済が活性化し、その面からも財政状況に好転の兆しをもたらしている。

前述したように、中高年の雇用にはまだ影が残されているし、新規に創出された雇用機会には不安定で不規則なものも多く、オランダの好況は必ずしも手放しで喜べる状態ばかりではないが、従来の賃金決定システムから果敢に離脱する発想の転換を実現した1982年の合意を境に、様々な要素がプラスの方向に相乗作用をしてきている。

3. 弛んだ協調主義：1990年代の社会保障制度の見直し

ー「労働はしないが福祉は得ようとする」負のスパイラルの逆転

「オランダの奇跡」の第2幕は社会保障制度の見直しであった（オランダの社会保障制度は、後述するように税でまかなうものと保険制度をベースに運用するものとがあり、それぞれがカバーする対象は日本の制度の場合と多少のズレがあるが、本稿では便宜的に各種の制度を総称して「社会保障制度」とする）。

前節でみたように、賃金決定等については1982年の「ワセナール協定」以降、多少の紆余曲折はあったものの、福祉国家型の賃金中央決定方式の膠着状態を脱し、分権化された労使交渉を通じて柔軟かつ機動的な合意の積み重ねが図られてきた。

その結果、雇用機会を増やす方を主眼とした突破口が見いだされ、労使にとっても政府にとっても、プラスのスパイラル効果が生まれてきた。

しかし、次の課題として俎上につけてきた各種の社会保障制度改革論議となると話は別であった。戦後の経済復興の成功を背景に、1950年代前半から急速に手厚い社会保障制度を拡充させ、スウェーデンと比肩するような世界に冠たる福祉国家を築いてきたオランダ国民にとって、福祉給付を削減し、給付条件を厳しくする見直し提案は決して歓迎できるものではなかった。1991年、当時の中道左派連立内閣が、障害休職保障制度の見直し案を提示した時には、労働組合側は強く反発し、オランダ史上最大規模とされる百万人のデモ行進が事実上の首都ハーグを埋め尽くす激しい反対運動が展開された。提案に関与した責任者が辞任に追いやりられ、提案を行った社会民主党支持者のうち3分の1が離反していくという大きな政治的リスクを冒すことになってしまった。

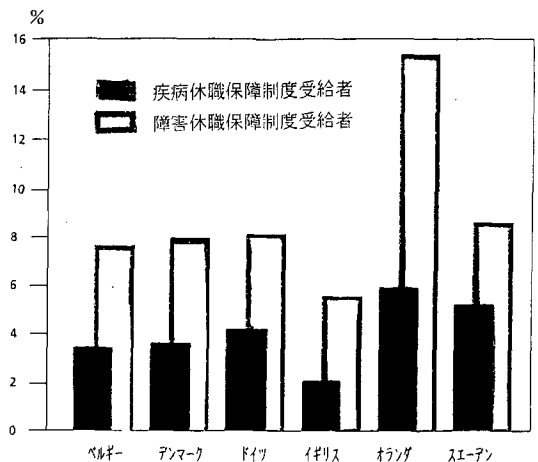


図4 1990年の主なヨーロッパ諸国における障害休職保障制度及び疾病休職保障制度の受給者数の割合

しかし、その後の各種の実態調査によって、これらの社会保障制度中でも障害休職保障制度が単なる長期失業者にも拡張適用される等、適正に運用されていない実態が明らかにされ、また、手厚い保障措置を継続することで、長期的には国民が自らの首を締めることになることが明らかにされるに及んで、漸く公正且つ効率的な制度に改編し

ていく方向で政府及び労使が協調していくことになった（全労働人口にたいする比 図4）。

オランダが世界で最も豊かな福祉国家として世界の頂点に立ったのは、戦後の急速な経済復興を達成した1950年前半であった。1979年の国民一人当たりの生産性がアメリカに次ぐ世界第2位を記録したほどの勤勉な国民であったので、目ざましい経済成長を達成し、1950年代後半には、最低賃金が先進工業国中で1番高い水準に達し、ストライキは驚くほど少なく、広範な社会保障制度を完備した豊かな福祉国家として君臨していた。しかし、1960年代後半から繊維、衣料、皮革及び造船業が徐々に後退しはじめ、更に1970年代の2波にわたる石油危機を契機に深刻な不況にみまわれ、その結果、この輝かしい地位を維持するための租税と社会保険料の国民所得に対する負担率が急増し、1968年の38.5%から1980年の52.2%まで上昇した。1982年には、毎月1万人のペースで失業者が増え、百万人に及ぶ労働力人口が寛大な社会保障制度の恩恵に依存する事態に立ち至ってしまった。

オランダの社会保障制度の淵源は、1901年創設の労務災害保障制度、1913年に導入された病気休職保障制度、1919年に導入された障害休職保障制度の3本柱で構成されている。しかし、それぞれの制度は、導入当時必ずしも手厚い制度ではなかった。ところが1952年の社会保障法の改正で、これらの社会保障制度の監督権が労使及び政府代表で構成される社会保険協議会（SVR）に委ねられ、労働者保険制度の運用と適用を民間労組の代表で構成する産業保険協会（IIA）が独占的に行うようになってから、各種の保障制度は急速に拡充されていった。1970年、産業保険協会の位置づけが法律上公的性格を持つものとされるようになったが、政府の介入と関与は依然として「遠隔操作」の域を出ることがなかった。そのため各種の社会保障制度の整備と改革は、必ずしも統一的・体系的に進められたわけではない。

現存の社会保障制度は、大きく分けて3つのカテゴリーに分類できる。第1は財源を税金で賄う全国民に適用される保険制度である。1947年の老

齢年金制度が発展し、1956年に一般老齢年金法で65歳以上の高齢者に一律に給付することが定められた公的年金制度、1956年の一般寡婦・孤児法、1963年の一般家族手当法、1968年の医療費補助制度などがこれに属する。第2のグループは雇用保障制度で、疾病や事故或いは失業時の所得保障を行うものであるが、これは雇用者及び労働者が保険料の支払い義務を負い、制度の運用は産業保険協会が行うことになっている。1949年の失業保険法は、失業直前の所得の8割を26週間にわたって保障することを定めている。1967年の労働障害法は、1901年の労務災害法に代わって制定された。やはり産業保険協会が制度の運用を担当し、労務災害等で障害を負って働けなくなった場合には、直前の所得の8割を保障するものである。第3のグループは社会的給付制度とも言うべきもので、例えば1965年の国民救済法は、他に所得の道が閉ざされている貧窮者に、最低賃金の7割を支給して救済を図る制度を規定している。

これらの制度はそれぞれ断片的に導入され、拡充されてきたが、途中何度か改正や見直しが試みられた。しかし、その都度様々な利益団体の反対にあい、合理化が実現されなかった。それどころか、1970年代に入ると各給付制度の受給者は大幅に増え、1970年に160万人だったものが、1985年には320万人と倍に膨れ上がった。障害休職給付の受給者の増加は特に著しく、20万人弱が70万人となった外、6万8千人だった失業保険の受給者は10倍の68万人余りにも増えた。受給者の増加は当然給付総額の増加を招くが、さらに給付額の水準を決定するのに賃金スライド制をとることにしたため、最低賃金の引き上げられる度に、それに比例して給付額も増えることになった。この二重の効果で給付総額は大幅に増えていった。1953年に国民所得の5%に過ぎなかった保険金支払い額は、1970年に11%、1980年代には20%を超える水準にまで達した。このため、社会保障制度は巨額の財政欠損を抱えることになり、保険料の見直しや税金の投入、或いは債券の発行などでも賄いきれない程の深刻な事態に至ってしまった。その時々の政権は、この事態の改善を図るため様々な小規模

の改正を試みたが、目立った成果を挙げられないまま推移した。歴代の政権は労使双方にとって既得権益化しているこの制度に見直しをかけることが政治的には極めて不人気であることを良く承知していたので、思い切った見直しには手がつけられなかったからである。

1979年になると第2次石油危機が起これ、これを契機にオランダの社会経済状況は負のスパイラルに入り、事態は一層悪化していった。この流れに歯止めをかけるため、I/A比率(Inactive/Active Ratio:就労人口に占める社会保障給付受給者の割合)を設定し、この比率が一定の割合を超えた時にはこの比率にリンクして給付を抑える仕組みも導入された。本節の冒頭に紹介した1991年の障害休職及び病気休職保障制度を見直す政府提案は、このような経緯の末に行われたものであった。1992年3月には、雇用者が障害休職保障に安易に走らないよう財政的に誘導するしかけを盛り込んだ「障害保障申請者数削減法」が施行された。この法律によって給付の認定条件が厳しくなり、給付額も削減されたが、その影響は主として若年層に及ぶことになった。1994年1月には「病気休職法」が施行され、始めの2週間の保障は基金からではなく、雇用主が負担するような変更も行われた。この結果、申請者数が若干減少する効果が見られた。

この頃から、問題の所在は社会保障制度の運営そのものが杜撰であり、また、この制度を所管する社会事業・雇用省の監督責任が適切に果たされていないところにあるとの議論が出て来た。1992年3月の行政監査庁の指摘を受けて、国会にパーマイヤー氏を委員長とする超党派の審問委員会が設置された。この委員会の公開審問の過程で、労使の代表で構成され病気休職保障制度を運営する産業保険協会や社会保険協議会が、医療評価を全く欠いたまま安易に申請通りの給付を行ったり、この制度の本来目的を逸脱した申請にまで応じる悪用例を黙認するなどのモラルハザードの実態が明らかにされた。また、所管省も制度が濫用されていることについて殆ど監督責任を果たしてないことも明らかになった。パーマイヤー委員会は、

議会がこの分野で受身的な位置を占めていることにも非難の矛先を向けた。社会保障制度が破綻の危機に瀕しているのは、これら関係者の杜撰な管理が原因であり、そのツケは結局将来国民全般に及ぶことが国民の前に明らかにされたのである。この結果世論の関心は、給付の削減や給付条件の厳格化等を進めるような制度の見直しに反対することから、この制度の運営体制を改革し、関係諸機関のガバナビリティを改善する方向に向けられるようになった。

1994年の総選挙の結果、社会民主党と自由党の連立内閣が生まれ、この内閣が一連の制度改革に着手することになった。改革の主な内容は、それまでのように制度の運用管理に雇用者側と労働者側が直接関与する度合を制限し、公的管理の範囲を広げるとともに、適正な制度の利用を誘導するような財政措置を講じ、またサービスの提供に民間部門との競争関係を導入して経営効率の向上を図るものであった。労使が対峙する形の賃金交渉等と異なり、社会保障制度改革では、労使及び政府が相互に牽制しあう形で、公正且つ効率的に展開される仕組みに改組されていったのである。

4. 途半ばの協調主義：1990年代後半の雇用促進政策

「オランダの奇跡」の第3幕では、雇用を促進する労働政策の模索が続けられている。

停滞からの脱却を図る一連の改革のうち、残された最重点課題は、長期間にわたって失業状態におかれ、オランダ社会の最大の弱点となっている若年労働者等に雇用機会を提供する課題である。1990年代に入り、公共政策に関するオランダ学術会議(WRR)は、持続可能な福祉国家にとって唯一かつ最も重要な政策目標は、就業率を最大限確保することと提言した。時の政府もこの方向性を採用することになり、1994年以後非熟練・低賃金労働者に職を与える一連の事業を展開し、その結果若年の長期失業者を減らすことに一定の成果を挙げている。

元来、労働政策には大きく分けて二つのパター

ンがある。一つは労働者が積極的に就労できるような雇用を促進する政策であり、もう一つは失業等により就労できない労働者の救済を中心とした政策である。前者は「就労権」の保障を中心に据えたスカンジナビアの福祉国家が採っている政策であり、後者は他のヨーロッパ福祉国家が伝統的に採ってきた政策である。オランダも基本的には後者に属しており、労働政策の主たる所管庁である社会事業省傘下の雇用事業庁（PES）も、従来完全雇用を促進する政策の推進のための独立財源を持たず、主として受身の姿勢で職に就けない労働弱者を救済する政策を展開してきた。経済が好調で豊かさを享受していた時代には、それで余り大きな問題が生じなかった。しかし経済状況が一転して不況になると、失業が増える一方、豊かな経済を背景に成立していた寛大な保障制度も行き詰まってきたため、従来型の福祉国家型労働政策は、なす術を知らない状態に陥ってしまった。

オランダの労働政策に雇用促進の視点と手段が備わっていない欠陥は、早い段階から一部で認識されていた。1967年のOECD報告の指摘はその一例である。しかし、それまでは雇用契約はそもそも私的な関係であって、公共的な関与を必要とする問題ではないという基本認識があり、スエーデンを除く殆どの民主的資本主義国家では、雇用促進のための公共政策の必要性は余り強く認識されていなかった。オランダもその例外ではなく、雇用の需給関係の調整、余剰労働力の吸収問題、スキルアップのための教育訓練、情報提供や助言サービスの提供といった金のかかる雇用促進事業に取って代り出さなくても、労働需要を左右する賃金決定政策を適切に運営し、それでも落ちこぼれる失業者に適切な福祉・社会保障施策を施せば何ら問題はないというスタンスを採ってきた。先のOECD報告の指摘にもかかわらず、現に1960年代の好況期までは、積極的な雇用促進策を採らなくても大きな問題にはならなかった。

しかし、1970年代以降事態は徐々に悪化していった。1960年代にいわゆる摩擦的失業とみなせる1から1.5%の水準にあった失業率を、1972年には政府はその許容率を2.5%、1974年には3%、1976

年には4～5%と次第に上昇させていった。しかし、その都度当局はこの程度は避けられない数字として手を拱き、何ら特別な手だてを講じることなく過ごしてきた。その挙句、1980年には失業者数が遂に50万人を超え、その後の3年間で更に30万人が職を失う事態にまで発展していった。

尤もこの間、雇用創出に全く手を打たなかったわけではない。1972年から1977年にかけて特定地域での雇用を創出させるべく11の公共事業を起こし、総事業費の110億ギルダー（1999年で1オランダギルダーは邦貨約50円）の内の66億ギルダーを社会事業費として投入した。しかし1980年代に入ると財政が厳しさを募らせてきたため、1982年からはこうした公共事業費の削減に取り組みはじめ、1985年には全廃してしまった。労働政策として投入した事業費の大半は、失業者への所得保障等に費やされた。例えば、1983年の労働政策費の95%は、雇用創出のためではなく、失業者の所得補填に使われた。この間、労働政策を所管する雇用事業庁（PES）は、失業問題に対し終始受身の姿勢で臨んできたが、唯一の例外として1979年「START」という臨時職業斡旋事業をスタートさせ、これは一定の成功をおさめた。

しかし公共政策に関するオランダ学術会議（WRR）の指摘をまつまでもなく、雇用を促す労働政策という面で、オランダ政府は伝統的に受身の姿勢で臨んできた。そのため、失業が増え続ける事態に対し、官僚機構からは積極的な政策は生まれてこなかった。これに対しオランダ自治体協会（VNG）、中でも大量の失業者を抱え待ったなしの状態にある大都市自治体側からは、労働政策の権限を地方自治体に委譲し、大胆な民営化を進めたり、もっと規制緩和を行うべきといった分権化推進の提案がなされた。この提案を受け1983年社会事業・雇用大臣のヤン・デコニクは、社会経済審議会（SER）に対し、1982年の「ワセナール協定」の精神を活かして地方レベルで自治体と民間が協力して雇用促進の課題に取り組む体制を検討するよう諮問した。しかし、地方レベルでは民間労使の協力は得られそうにないことから、この案は具体化されることなく終わった。

1984年、社会経済審議会（SER）の労働市場協議会は、労働政策は賃金決定方式の改革や社会保障制度の見直しと連動したものでなければならないとの観点から、政府を軸に民間労使双方の協力を得る体制で雇用促進課題と取り組むべきと勧告した。これを受けて1988年、新たな「公共雇用事業法」が施行され、これに基づき1991年1月政府の雇用事業庁からは独立の、民間労使及び政府の三者を代表するメンバーからなり、雇用促進施策を提言する協調主義的組織が発足した。この組織は、中央雇用評議会（CBA）という中央組織と地方雇用評議会（RBA）という地方組織の2層構造の協議体であった。

「公共雇用事業法」は、この新設の評議会の任務を「労働の需要と供給を効率的且つ公平に割り当てること」（同法第3条）と規定し、雇用促進措置の透明性と効率性を高めること及び労働市場における弱者（障害者、少数民族、長期失業高齢者等）に対する特別な配慮を求めた。また、予め4年後にこの体制の実績を評価し、見直しを図ることも決められていた。中央雇用評議会の発表によれば、毎年10万人以上の失業者が職を得たが、この内1年以上の長期失業者だった者の占める比率は目標値の3割を切るレベルにとどまった。

1990年から1994年にかけて、就業達成率は37%増え、新規就業者に占めるこの事業による就業者の割合は、1992年の18%から1994年の22%にまで上昇した。

しかし1994年、予定通り実施したこの事業の見直し結果では、雇用事業庁（PES）に対する経営者側からの評価は高くなったものの、労働弱者に職を確保する事業は非常に負担が大きい割には、若年失業者や中高年男性の非熟練失業者の雇用促進には余り効果が無かったとの評価が下された。この見直し委員会の勧告に従い、社会事業・雇用省を国会のコントロール下において雇用政策を立案するように改組し、この政策の実施・管理面で民間労使及び政府機関の3者が協調する体制をとることに変更され、中央雇用評議会は労働弱者救済との取り組みからは手を引くことになった。

ところが、1994年の総選挙の結果政権についた

社会民主党と自由党の連立内閣の社会事業・雇用大臣のメルカート氏は、とにかく失業を減らすことを最優先に考え、労働市場における弱者のための一連の「職創出計画」を発表した。この方針を受け、また、社会保障制度の見直しの動きとも呼応できるよう、1996年雇用事業法が改正された。その後、この法改正との関連で1996年に国民救済法、2000年に社会保障組織法が改正され、雇用促進施策と社会保障制度の連携を密にする体制が敷かれた。

こうした法改正による制度改革と並行して、メルカート大臣は、1992年の「若者就労保障計画」等一連の雇用促進政策を打ち出した。「若者就労保障計画」は、学校卒業後就職口の見つかっていない23歳までの若者に、週32時間の最低賃金の仕事と1日の技術訓練校への通学を組み合わせた就業と教育訓練の機会を与える施策である。この外、障害者や長期失業者など、雇用者側が消極的になりがちな労働者を採用した場合には、賃金補助を行ったり、税の減免や社会保険負担金の減免を行うなどの方法で、雇用者の負担を軽減する措置なども導入した。失業者を福祉や社会保障的制度で救済するよりも先ず失業者を減らすことに施策の力点を注ぐという戦略をとっているのである。この結果、若年失業者数の減少に一定の成果がでてきている。その他、中高年男性が多い技術を持たない長期失業者、少数民族、障害者など労働弱者の就労促進については未だ課題が残されている。しかし、労働政策を受身の姿勢から積極的な雇用促進姿勢に転じたことにより、失業率の大幅な改善が進んでいることは事実である。

5. オランダの経験から学ぶこと

20世紀末のヨーロッパの福祉国家の前途には暗い影が漂っていた。労働の需給関係には齟齬が見られ、技術革新はスムーズに進まず、経済及び雇用の成長は停滞気味であった。ヨーロッパの統合が進み、地球規模の経済競争が激化し、産業構造が再編され、人口の高齢化が進み、家族関係が変化する等様々な社会経済環境の変化が、山積する

問題を提起している。こうした中で、ヨーロッパにおける福祉国家の中で最も成功した部類に属するオランダが、不況と失業率の増加という泥沼に足を踏み入れながらも、この国を巡る環境が変化する中で逢着した様々な課題に対し、官民が協調して話し合いを進め、様々な試行錯誤を経て各種の改革を進めて問題解決に一定の成功をおさめたことは、21世紀に明るい展望をもたらすものであった。オランダが、これらの問題とどの様に取り組む、問題解決の成果を挙げてきたのかを検証することで、我々は多くの示唆を得ることができよう。

ヨーロッパの福祉制度は、安定した家庭や男性中心の労働市場がうまくいっているとの前提のもとに従来成り立っていた。しかし、今日ではそれらの前提が崩れ、新たな家族関係、人口構造、労働生活のスタイル等に適合しながら、地球規模の競争にたえられる制度改革が必要となっている。オランダのメルカート社会事業・雇用大臣が言うように、福祉制度の個別の内容は各国の事情により異なるので、お互いがそのまま真似できるようなものではないが、制度改革を成功りに進めた手法については大いに学び会えるものがある。

オランダの改革の経験から学び得るものとしては、①積極的な雇用促進政策に転じたことで過去10年間に相当程度の雇用の創出に成功したこと、②パートタイムの仕事を大幅に増やして、女性の雇用を延ばし、サービス部門を大幅に成長させたこと、③ビッグ・バンを経なくてもヨーロッパ型福祉制度改革は可能なことを示したこと等である。

ヨーロッパ型福祉制度は、高い雇用水準を前提に成り立っており、所得税を財源としているため福祉給付の必要性が高い時にその水準を下げなければならなくなったり、賃金を抑えたい時に増税をしなければならないという矛盾を抱えている。コスト増を生産性の向上で賄うようにすると、競争力の弱い分野を切り捨てることになり、コスト効率の悪いサービス部門などの雇用が抑制されることが起こる。そうだとすると、その展開を逆転させれば色々な問題は解決する筈である。賃金を

抑制することで雇用が増やせれば福祉給付の必要性が少なくなり、「労働はしないが福祉は得ようとする」負の矛盾も解消される。

社会保障制度や雇用政策の転換を図る際には、既得利益を享受している層からの大きな抵抗が起こる等多くの不快な軋みを経験するが、明るい将来を開くために避けられない軋轢と考えなければならない。我々がオランダの経験から学び得ることは、政治的選択としては冒険を伴うが、たとえ賃金を多少抑制してでも、実質的な雇用を確保・拡大することが肝要なのである。I/A比率のような指標を使って、スカンジナビア型のような就労率を高めることを狙った労使合意を図り、政府は労働者側が不当に低い賃金を押しつけられることがないように監視する役割を担う形が望ましい。最近のオランダの政権が進めている政策は、このように雇用確保、特に非熟練労働力の雇用拡大を進めることを中心とするものである。但し、「就労権利」を前面に推し出し、福祉的救済より実質的雇用の促進を目指す政策は、雇用者側に受け皿を用意できる余力が有る場合には有効であるが、そのような条件が備わっていないところが安易に模倣すると問題を生じることがあるので注意が必要である。

雇用に関する考え方のパラダイム(枠組)を変換することで、労働や雇用の柔軟性や安定性が確保され、今まで賃金の支払われていなかった家庭内労働等も外部化されるなど、新たな家族関係や時代の変化にマッチする環境が創出される。脱工業福祉国家では、男女とも適正な賃金を得て働き、家庭内外での働きが調和のとれたものとなり、誰もが近代経済が必要とする技能を身につけるようになれる。子育てや高齢者の世話ができるようなパートタイムとフレキシブルな労働形態を導入し、職歴や労働時間をフレキシブルなものにすることが、福祉国家の近代化の要諦であり、組合も雇用者もその実現を望んでいる。

近年のヨーロッパの福祉改革の経験から、改革を成功させるためには社会的な合意形成が不可欠であり、このため福祉国家の近代化には時間がかかることが判っている。強引な政治手法は、却っ

て事を遅らせたり、逆効果を招くこともある。協調主義自体は伝家の宝刀ではないが、国民のまとまった支持と参加の下に、強固な意志と絶え間ない働きかけと粘り強い調整を継続しなければ、改革は成功しない。

「2. 蘇った協調主義」の節で見たように、企業と労働者が協調して国際競争力を高めるためには、先ず労使のトップが中央で統一的な妥結点に合意するといった旧い型の協調主義を脱却し、賃金決定方式の多様性や柔軟性を受け入れることから始めなければならない。経験未熟や非熟練労働の賃金は低く抑える必要があるが、そうすることで、社会や組織の統合力を弱めることがあってはならない。また、その過程で賃金を低く抑えた分を埋め合わせる措置を採らなければならない。労使の理解と協調の下に、この微妙な課題の両立を実現することが成功の秘訣である。

「3. 弛んだ協調主義」の節で見たように、市場のシグナルを無視した形で協調主義を無節操に進めると、既得権益に安住する一部の人々のモラルハザードをもたらすこと等により、福祉・社会保障制度そのものが破綻に瀕し、結果として福祉水準を下げたり失ってしまったりすることが起きてしまう。1980年代の「蘇った協調主義」路線の延長線上で、先ずは働けることが労働者の福祉を確保できる基本であり、受身的な福祉・社会保障による救済は必要最小限に抑える方針を進めた結果、福祉の近代化改革が成功したとみるべきである。

「4. 途半ばの協調主義」の節では、オランダが、それまで社会保障や労使関係の側面で調整の実績を重ねてきたが、積極的な雇用政策の面ではさしたる手だてを講じてこなかったことを明らかにした。戦後期に賃金決定を適正に進めるだけで政策目的を達してこられた結果、特別な雇用政策が必要にはならなかったため、労働政策は社会的政策課題としては従属的な位置づけしか与えられてこなかった。この間、長期的な視点での対応を怠ったり、労働弱者が就業できるようにするための具体策の検討等を疎かにしたため、協調主義は結果的に遠回りをすることになってしまった。政

策的な行き詰まりに直面しても積極的な関与策を見出すことができず、社会的にも政治的にも支持が得られない結果を招来してしまった。今、遅まきながら民間労使及び政府（議会）が協調して完全雇用を積極的に実現する方向で模索をはじめている。

以上見て来たオランダの経験は、オランダ固有の環境、すなわち大規模な不景気、資本側と労働側の力のバランスが変わったこと、政治環境の変化等様々な要因が重なった結果として生み出されたものである。福祉国家の近代化に関する、過去15年間のオランダの成功体験をそのまま他の国の模範にすることは必ずしも適切ではない。しかしオランダの場合、問題解決に向かって民間労使双方と政府が協調し、利害の一致点に達することができたのが成功の秘密だったと総括することができよう。

あとがき

オランダの政治・経済そして都市政策の前提を考える時、先に「要約」や「国勢」の項で触れたように、13世紀（定義次第ではさらに古く）から、驚くべき労力を傾けて当初の国土面積よりも大きいような広大な海面を干拓し、その国土面積を少しづつ拡大して来た。日本の治水すなわち河川の流れをコントロールするにも、広範な部落、地域の人々を総動員して協力させねばならないが、暴風雨下の荒波押し寄せる北海海面を埋め立てるには、まず堤防を築くため、市民がすべて平等の原則に立ちながら、その総力を調和協力させ、これに当たらねばならない。

キーワードにあげた「協調主義」は、いわば何百年にもわたる上記のような苦労の末に編み出されたもので、企業（経営者団体）、労働組合および政府という三者が、「三方一両損」という形で当面相談しながら各自歩みしあい、合意を形成しつつ、長い目でみて三者がともに大きな利益（オランダの奇跡といわれる経済の順調な発展と雇用の安定）をあげようとする姿といってよからう。

また、こうした海面埋立てを通じる土地感覚が

ら、日本の都市における宅地所有感覚とかなり異なっており、それは公有にかなり近い。大都市で庶民の平均月収20万円とすると、そのかなりゆったりとした広さの賃貸住宅の家賃は平均3万円あたりで、つまり収入の15%辺が常識だそうである。さらに「要約」で述べたような自然保護と農業重視の立場から、一極集中の巨大都市形成を好まず、グリーン・ハートという国の中心の広大な農業と自然保護地の周辺に点在させる形で、アムステルダム(人口71.7万1997年、以下同じ)、ハーグ(44.3万)、ロッテルダム(59.1万)、ユトレヒト(25万)などと散在させ、日本における巨大都市で一極集中の東京という存在とかなり異なった形をみせている。首都の機能も、憲法上はアムステルダムとされるようだが、政治の中枢はハーグに多くが置

かれるし、王宮はユトレヒトの郊外となっている。

協調主義の一貫として注目されるのは、女性の社会進出で、職場にパートタイムで大勢が働く。パートといっても、待遇、保険、年金などでフルタイム労働者と差別が少なく、家計収入の増加つまり国民所得の増加に寄与している。

日本の現在において参考となるところが大きい。

参 考 文 献

- 角橋徹也「オランダ人は対立物を統合する一干拓から始まった都市計画」、『自治と分権』2001.1.
角橋徹也「オランダの住宅事情」、『住宅会議』1999.6.
学習研究社「オランダ」、『パスポ』1992.
司馬遼太郎「オランダ紀行」朝日新聞、1994.
他は第2部でまとめて掲載する予定。

Key Words (キー・ワード)

Corporatism (協調主義: 企業、労働組合及び政府や議会が参加協力しながら政策決定や制度改革を進める方式), Wage Moderation (賃金制約緩和: 労使合意に基づき公的に設定された最低賃金等の制約を緩和すること。低賃金・不定期な職を容認), Work Sharing (ワークシェアリング: 一人ひとりの労働時間を短縮することで全体の雇用者数の維持・増大を図る考え方), Inactive/Active Ratio (I/A比率: 就労人口に占める社会保障給付受給者の割合。持続可能な社会保障給付の上限の目安となる指標), Governance (ガバナンス: 社会的責任を自覚しながら自ずからの社会や組織を管理・運営すること又はその能力)

Political Economy and Urban Policy in the Netherlands

Tokue Shibata* and Munenori Hanawa**

*Center for Urban Studies, Tokyo Metropolitan University

**Medical Planning Division, Tokyo Metropolitan Government

Comprehensive Urban Studies, No.74, 2001, pp.5-21

At the end of the twentieth century, welfare states in Europe are challenged by changes in socio-economic environments, such as intensification of global competition, transformation of the world of work, and demographic changes related to aging and decreasing fertility. These require very difficult institutional changes in wage negotiation, social security system, labor market policy and others.

The Netherlands, among them, has coped with this situation quite successfully and realized a so called "Dutch Miracle." The Dutch case of negotiated social policy reform proves that modernization of welfare state is possible, and we have a lot to learn from their experience.

The Dutch welfare state was developed and established on the post-war economic success. But their model depends on a high level of employment, which can become a weakness, especially combined with the ways of financing social security. The reliance on payroll taxes made this state quite vulnerable to increase in unemployment. In fact, the Netherlands was struck by very severe recession in the 1970s, which produced huge-scale unemployment. Generous social security system which allowed "welfare without work" contradiction ran into serious crisis.

The first breakthrough to this stalemate was the Wassenaar Accord of 1982, which opened a path to wage moderation strategies, decentralization of labor negotiation and creation of part-time job. Government responded to this agreement and took concerted action to support the institutional changes. Tripartite corporatism was regained and mobilized to produce sustained job growth and other substantive outcomes.

In the area of social security administration and implementation, in which many veto points have prevented changes and 'rent seeking' behavior have been tolerated, all parties admitted that the Dutch social security system had been abused by claimants. It had been also mismanaged by social partners. They then agreed to initiate a series of reforms intended to increase the control of the public purse and limit direct administrative involvement of unions and employers.

The third policy shift was introduced in the area of labor market policies in which various kinds of stimulating measures to create jobs have been enhanced. This unprecedented attempts resulted in a creation of new job opportunities for women and young unemployed. However, there still remains room for improvement especially in the field of policies for elders, minorities and unskilled laborers.